

발 간 등 록 번 호
11-1170000-000528-01

자치법규 중요 쟁점 해설집



20

공유재산 사용·수익허가 시에 사용료를 조례로 면제할 수 있는지?

사례

T군에서는 공유재산인 수산물유통시설을 수산물유통 관련 단체에게 사용·수익허가를 해주어 현재 수산물유통 관련 단체에서 수산물유통시설을 사용하고 있다.

「공유재산 및 물품관리법」에서는 행정재산은 그 목적 또는 용도에 지장이 없는 경우에 한하여 사용·수익을 허가하고, 사용·수익을 허가하는 경우에는 사용료를 징수하도록 하며, 행정재산을 기부한 자에게 그 재산에 대한 사용·수익을 허가하는 경우 등 일정한 경우에만 사용료를 면제할 수 있도록 정하고 있는바, T군에서는 수산물유통 관련 단체에게 이러한 시설운영을 위한 조직의 사무실을 무상으로 사용·수익하게 해 주는 조례는 만들 수 있는가(법제처 의견제시 14-0069 관련)?

제3편
지방자치법규
해설집

I. 주요 쟁점

- 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 사용·수익 허가는 사용료를 부과하도록 되어 있는바, 조례에서 이러한 사용료를 면제할 수 있는지

II. 조례 규정

T군 수산물유통시설 설치 및 운영 조례

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “수산물유통시설”이란 곰소갯갈식품센터, 수산물유통산업거점단지, 해양수산물 복합공간 시설을 말한다.
2. “판매시설”이란 수산물 직판매장, 일반음식점, 편의점, 냉동창고 등 사용·수익허가 대상시설을 말한다.

3. “사용자”란 제17조에 따라 사용·수익허가를 받아 판매시설을 직접 운영하는 자를 말한다.

4. “이용자”란 수산물 유통시설을 이용하는 사람을 말한다.

제17조(사용·수익허가) ① 군수는 수산물 유통시설의 운영목적에 지장이 없는 범위에서 일부 또는 전부의 사용·수익 허가(이하 “사용허가”라 한다)를 할 수 있으며, 사용허가 기간은 3년 이내로 한다.

② 군수는 제1항에 따라 사용허가를 하려면 일반입찰로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약으로 허가할 수 있다.

1. 2회에 걸쳐 유효한 입찰이 성립되지 않은 경우
 2. 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 임시로 사용을 허가 하는 경우
 3. 공익사업을 위하여 자진철거를 전제로 하여 임시로 사용하는 경우
 4. 수산물 유통시설 활성화 및 지역경제 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우
- ③ 군수는 수산물유통시설의 운영·관리에 지장이 없는 범위 내에서 관련 단체 또는 수산물유통시설 운영을 위한 조직의 사무실로 무상으로 사용·수익하게 할 수 있다.

III. 관련 상위 법령

공유재산 및 물품관리법

제2조의2(다른 법률과의 관계) 공유재산 및 물품의 관리·처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

제20조(사용·수익허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)으로 허가할 수 있다.

1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

2. 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우

③ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자가 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 제3항 단서에 따른 사용·수익이 그 목적 또는 용도에 장애가 되거나 행정재산의 원상(原狀) 회복에 어려움이 있다고 인정하는 경우에는 그 사용·수익을 승인하여서는 아니 된다.

⑤ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 허가기간이 끝나거나 제25조에 따라 사용·수익허가가 취소된 경우에는 그 행정재산을 원상대로 반환하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장이 미리 원상의 변경을 승인한 경우에는 변경된 상태로 반환할 수 있다.

제22조(사용료) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가하였을 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다.

제24조(사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.

1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우

2. 제7조제2항 단서에 따라 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받아들인 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용·수익을 허가하는 경우

3. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우

4. 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우

② 지방자치단체의 장은 제22조에도 불구하고 지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 감경할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익허가를 받은 자가 천재지변이나 그

밖의 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 복구 완료기간의 사용료와 그 이자를 일할계산하여 감경할 수 있다.

공유재산 및 물품관리법 시행령

제17조(사용료 감면) ① 법 제24조제1항제2호에 따른 사용료 면제기간은 기부채납된 재산의 가액을 연간 사용료로 나눈 연수(年數)를 초과할 수 없다.

② 건물이나 그 밖의 시설물을 기부채납한 경우에는 공유재산인 그 부지의 사용료를 제1항의 연간 사용료에 합산한다. 다만, 부지 사용료를 따로 받는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 기부채납된 재산의 가액과 제2항에 따라 연간 사용료에 합산할 부지 사용료를 계산할 때 기준이 되는 부지의 가액은 최초의 사용·수익허가 당시를 기준으로 제31조를 준용하여 산출하며, 사용료는 예상수익을 고려하여 결정한다.

④ 법 제24조제1항제4호에서 “천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 사용을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 사용을 허가하는 경우
2. 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 또는 지방공단의 비영리사업을 위한 경우
4. 제13조제3항제8호 및 제14호에 해당하는 경우

⑤ 법 제24조제2항에서 “지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우”란 지역경제를 활성화하기 위하여 필요한 경우를 말한다.

⑥ 지방자치단체의 장은 법 제24조제2항에 따라 행정재산의 사용료를 100분의 30 이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 감경할 수 있다.

IV. 자치법규 입안 시 쟁점 사항

가. 공유재산의 사용료

「공유재산 및 물품 관리법」에서는 사용·수익 허가에 대하여 사용료를 받도록 하고, 기부채납된 재산의 기부자 등 일정 요건에 해당하는 경우에만 예외적으로 사용료를 감면할 수 있도록 하고 있다. 이 때 연간 사용료는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임(「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제14조)하고 있다.

따라서 조례에서 사용료에 관한 사항을 정할 때에는 이에 위배되지 않는 범위 내에서 ‘공유재산 및 물품 관리 조례’ 등으로 연간 사용료를 규정하여야 한다. 사용료는 해당 재산을 사용·수익하는 목적이나 그 주체에 따라 차등적으로 정할 수 있으나, 사용·수익 허가 처분 시 조례에 따른 사용료율과 관련된 분쟁이 발생하지 않도록 그 요건을 구체적으로 명확하게 규정하는 것이 바람직하다. 예컨대, 특정 사용료율의 적용 대상으로 ‘공용·공공용으로의 사용을 위한 경우’라고만 규정할 경우, 국가나 지방자치단체가 아닌 공기업, 공공단체 등이 사용하는 경우가 포함되는지 여부가 불명확할 수 있으므로 주체도 함께 규정하는 것이 바람직하다.

나. 공유재산 사용료의 감면

「공유재산 및 물품 관리법」 제24조제1항·제2항 및 같은 법 시행령 제17조에서 사용료의 면제 사유와 감경사유를 직접 규정하고 있다. 따라서 조례로 새로운 감면사유를 추가할 수 없다. 다만, 사용료 감경에 관하여 「공유재산 및 물품 관리법」 제24조제2항 및 같은 법 시행령 제17조제5항·제6항에서 위임하고 있는 ‘지역경제를 활성화하기 위하여 필요한 경우’에 해당하는 경우에만 100분의 30 이내의 범위에서 조례로 정하여 감경할 수 있다.

V. 사례의 해결

「공유재산 및 물품관리법」(이하 “공유재산법”이라 함) 제2조의2에서는 공유재산 및 물품의 관리·처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 하고, 제20조에서 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있도록 하며, 제22조에서는 행정재산의 사용·수익을 허가하였을 때는 매년 사용료를 징수하도록 하고, 제24조제1항에서는 ① 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우, ② 제7조제2항 단서에 따라 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받아들인 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용·수익을 허가하는 경우, ③ 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우, ④ 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우 사용료를 면제할 수 있도록 하고, 같은 조 제2항 및 같은 법 시행령 제17조제5항에서는 지역경제를 활성화하기 위하여 필요한 경우에 사용료를 감경할 수 있도록 하고 있다.

따라서, 공유재산법에서는 행정재산은 그 목적 또는 용도에 지장이 없는 경우에 한하여 사용·수익을 허가하고, 사용·수익을 허가하는 경우에는 사용료를 징수하도록 하며, 행정재산을 기부한 자에게 그 재산에 대한 사용·수익을 허가하는 경우 등 일정한 경우에만 사용료를 면제할 수 있도록 정하고 있는 것으로 보입니다. 그리고 개별 법률에서 공유재산법에도 불구하고 무상사용을 할 수 있도록 특별한 규정을 두고 있는 경우에는 해당 법률에서 정한 바에 따라 무상으로 사용하게 할 수 있을 것이다.

이 사례에서 수산물유통센터는 T군에서 설치하여 수산물판매 등의 목적으로 운영하고 있는 시설로서 행정재산에 해당하고, 공유재산법의 취지에 따를 때 수산물유통센터를 무상으로 사용하게 하기 위해서는 공유재산법에서 정한 무상사용할 수 있는 경우에 해당하거나, 개별 법령에 근거 규정이 있어야 할 것인데, 관련 단체 또는 수산물유통시설 운영을 위한 조직에게 사무실을 무상으로 사용하도록 하는 것은 공유

재산법에서 정하고 있는 무상사용할 수 있는 경우에 해당하는 것으로 보이지는 아니
하고 그러한 경우 무상사용하도록 한 법률의 규정도 없는 것으로 보인다.

그렇다면, 「T군 수산물유통시설 설치 및 운영 조례 일부개정 조례안」에서 관련
단체 또는 수산물유통시설 운영을 위한 조직에게 사무실을 사용·수익하게 하는 경우
에 무상사용 할 수 있도록 규정하는 것은 가능하지 않을 것으로 보인다. 다만, 공유
재산법 제24조제2항 및 같은 법 시행령 제17조제5항에 따른 사용료 감면 사유인 ‘지
역경제를 활성화하기 위하여 필요한 경우’에 해당하는지는 귀청에서 검토하여 판단
할 사항인 것으로 보이고, 사용료 감경 사유에 해당하는 것으로 판단하는 경우에는
그러한 내용을 조례에 규정할 수는 있을 것으로 보인다.

VI. 관련 유사 사례

공유재산 사용료의 감면이나 감경에 대한 법제처 자치법규 의견제시 사례를 살펴
보면,

공주시 조례에 공주시 소유 행정재산인 공설장사시설 내에 위치한 식당 및 매점의
사용·수익허가를 받아 사용하는 자가 납부해야 할 사용료를 면제 또는 감경할 수 있
도록 하는 규정을 둘 수 있는지에 대해서 법제처 의견제시에서는 「공유재산 및 물품
관리법」 제24조제2항, 같은 법 시행령 제17조제5항 및 제6항에 따라 지역경제 활성
화를 위해 사용료 감경이 필요하다고 판단했다면 100분의 30 이내의 범위에서 조례
로 정하는 바에 따라 사용료를 감경할 수 있을 것이나, 사용료를 면제하는 것은 「공
유재산 및 물품 관리법령」에 별다른 근거가 없으므로 할 수 없다고 보았다(법제처
의견제시 13-0167).

또한, 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제38조제1항제23호는 “재산의 위치·형
태·용도 등으로 보아 경쟁입찰에 붙이기 곤란하거나 계약의 목적 또는 성질상 수의계
약에 의하는 것이 불가피한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한
때”를 규정하고 있는바, 군수가 이전기업 등이 군내에 제조업 또는 관광사업을 설립

하기 위하여 공유재산을 필요로 하는 경우 고용창출, 지역경제 파급효과 등을 고려하여 임대하거나 매각할 수 있도록 하는 것은 계약의 목적 또는 성질상 수익계약으로 하는 것이 불가피한 경우에는 해당하지 않는 것으로 「서천군 공유재산 관리 조례」가 정하는 바에 따라 임대하거나 매각할 수 있다”는 내용의 규정을 신설하는 것은 바람직하지 않다고 보았다(법제처 의견제시 11-0274).